

国家审计结果公告绩效 及其影响因素研究

靳思昌 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

国家审计结果公告绩效 及其影响因素研究

靳思昌 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家审计结果公告绩效及其影响因素研究/靳思昌著. —武汉:武汉大学出版社,2015.3

ISBN 978-7-307-15078-2

I. 国… II. 靳… III. 政府审计—研究—中国 IV. F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 006966 号



责任编辑:辛 凯

责任校对:汪欣怡

版式设计:韩闻锦

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:湖北民政印刷厂

开本:787×1092 1/16 印张:9.75 字数:221千字 插页:1

版次:2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷

ISBN 978-7-307-15078-2

定价:29.80元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

1 引言	1
1.1 研究背景及问题的提出	1
1.2 研究意义与研究思路	3
1.2.1 研究意义	3
1.2.2 研究思路	5
1.3 研究内容与研究方法	5
1.3.1 研究内容	5
1.3.2 研究方法	7
1.4 创新点与逻辑主线	8
1.4.1 创新点	8
1.4.2 逻辑主线	10
2 国内外相关文献综述	11
2.1 国内相关文献综述	11
2.2 国外相关文献综述	15
3 国家审计理论基础与国家审计结果公告的理论分析	19
3.1 国家审计的理论基础	19
3.1.1 契约经济学理论	19
3.1.2 组织学习理论	20
3.2 国家审计结果公告的理论分析	22
3.2.1 公共选择理论	23
3.2.2 公众参与理论	24
3.3 本章小结	27
4 国家审计结果公告在国家治理中发挥作用的内在机理	28
4.1 政府扮演角色的演进	28
4.1.1 公民在国家治理中占据主导地位，政府扮演守护者角色	28
4.1.2 公民在国家治理中占据主导地位，政府扮演建设者角色	29
4.1.3 政府与公民通过均衡互动实现国家治理，政府扮演协调者角色	29

4.2 国家治理的演进与公众参与	29
4.2.1 从一元化治理向多元化治理转变要求公众参与	30
4.2.2 从管制型政府向服务型政府转变要求公众参与	30
4.2.3 从全能型政府向有限型政府转变要求公众参与	30
4.2.4 从权力型政府向责任型政府转变要求公众参与	31
4.2.5 从人治型政府向法治型政府转变要求公众参与	31
4.3 国家审计的演进与公众参与	32
4.3.1 国家审计公共受托责任的演进要求公众参与	32
4.3.2 国家审计本质的演进要求公众参与	33
4.3.3 国家审计模式的演进要求公众参与	33
4.3.4 国家审计边界的拓展要求公众参与	34
4.3.5 国家审计结果公告类型的演进要求公众参与	34
4.4 国家审计是国家治理中专门的经济监督机关	36
4.4.1 国家审计监督是一种法律监督	37
4.4.2 国家审计监督是一种国家监督	37
4.4.3 国家审计监督是一种公众监督	38
4.5 国家审计与国家治理	39
4.5.1 国家审计缺位与国家治理	39
4.5.2 国家审计建立与国家治理	39
4.6 国家审计结果公告与国家治理	54
4.6.1 国家审计结果公告缺位与国家治理	54
4.6.2 国家审计结果公告建立与国家治理	57
4.7 国家审计结果公告治理功能的实现路径	61
4.7.1 国家审计结果公告发挥权力制衡作用以实现国家治理	62
4.7.2 国家审计结果公告丰富公民权利体系以实现国家治理	63
4.7.3 国家审计结果公告积极应对风险社会以实现国家治理	63
4.7.4 国家审计结果公告提供独立鉴证信息以实现国家治理	63
4.7.5 国家审计结果公告督促被审单位整改以实现国家治理	64
4.7.6 国家审计结果公告履行公共受托责任以实现国家治理	64
4.7.7 国家审计结果公告发挥公共产品属性以实现国家治理	65
4.7.8 国家审计结果公告维护国家审计权威以实现国家治理	65
4.8 国家审计结果公告、公众参与及国家治理之间的内在机理	65
4.8.1 国家审计结果公告是公众有效参与国家治理的前提条件	66
4.8.2 国家审计结果公告为公众反馈互动创造条件	66
4.8.3 国家审计结果公告为实现合作式治理创造条件	67
4.8.4 国家审计结果公告与公众参与目标的一致性为二者结合奠定基础	67
4.9 本章小结	68

5 国家审计结果公告制度的国际比较及启示	69
5.1 国家审计结果公告制度的国际比较	69
5.1.1 以美国为代表的立法型国家审计结果公告制度及其特点	69
5.1.2 以法国为代表的司法型国家审计结果公告制度及其特点	71
5.1.3 以日本为代表的独立型国家审计结果公告制度及其特点	72
5.1.4 以中国为代表的行政型国家审计结果公告制度及其特点	73
5.2 国家审计体制的评价	77
5.2.1 国家审计体制的共同优势	77
5.2.2 国家审计体制的共同缺陷	79
5.3 国家审计结果公告制度国际比较的启示	79
5.4 本章小结	81
6 我国不同层面审计结果公告绩效综合评价及比较研究	83
6.1 国家审计结果公告受众边界的演进	83
6.1.1 国家审计结果向国务院报告 (1983—1995)	83
6.1.2 国家审计结果向国务院、全国人大报告 (1996—2002)	84
6.1.3 国家审计结果向国务院、全国人大及公众报告 (2003 年至今)	85
6.2 国家审计结果公告绩效综合评价方法和评价指标的选择	86
6.2.1 国家审计结果公告绩效综合评价方法的选择	86
6.2.2 国家审计结果公告绩效综合评价指标的选择	91
6.2.3 国家审计结果公告绩效综合评价指标权重的确定	94
6.3 国家层面审计结果公告绩效综合评价	95
6.4 省级层面审计结果公告绩效综合评价	100
6.5 不同层面审计结果公告绩效综合评价结果的比较	107
6.6 国家审计结果公告绩效综合评价的简要评述	109
6.7 本章小结	109
7 省级层面国家审计结果公告绩效影响因素研究	111
7.1 研究假设	111
7.2 数据来源与样本选择	114
7.3 研究变量选取	115
7.4 研究所用变量描述	116
7.5 实证模型设计	117
7.6 变量描述性统计	117
7.7 相关系数分析	117
7.8 回归结果分析	118
7.9 本章小结	122

8 改进国家审计结果公告绩效的对策建议	124
8.1 在现行行政型审计体制下,不断完善其内在机制	124
8.2 加大审计公告力度,增强触发舆论的能力	125
8.2.1 完善国家审计结果公告的相关法律法规	125
8.2.2 完善国家审计结果公告的内容和披露机制	126
8.2.3 拓展国家审计结果公告的传播渠道	127
8.2.4 建立国家审计结果公告的反馈机制	127
8.2.5 完善国家审计结果公告的救济途径	129
8.3 加大审计问责力度,提高整改问题的效率	129
8.4 本章小结	129
9 研究结论、研究不足及进一步研究的问题	130
9.1 研究结论	130
9.2 研究不足	131
9.3 进一步研究的问题	131
附录 2005—2009 年各省、自治区、直辖市相关绩效比率明细表	134
参考文献	138
致 谢	151

1 引言

1.1 研究背景及问题的提出

公正透明地行使公共权力、建设一个“阳光政府”，一直是世界各国孜孜以求的奋斗目标。早在1685年，英国学者洛克就在《政府论》中指出“权力的实施必须通过明确、公开的法律；只有法律公开，才能保障统治者不肆意妄为”。1776年，瑞典制定了《出版自由法》，在世界上首开“信息公开法”之先河。此后，美国、挪威、新西兰、加拿大、澳大利亚、日本等国先后制定了信息公开法。其中，美国的《情报自由法》规定相当完备，成为各国争相模仿的典范。据统计，当今世界上已有70多个国家设立了比较独立的信息公开工作机构，已有50多个国家出台了信息公开法（莫于川、林鸿潮，2008）。这在客观上成为推动我国政府信息公开的国际力量。从国内来看，随着经历2001年“加入WTO”^①、2003年应对“SARS事件的冲击”^②、揭露部分西方媒体对极少数疆独、藏独分子破坏活动的歪曲报道、“5·12汶川抗震救灾”等一系列国内外重大事件与问题的洗礼，无论是社会公众，还是各级政府，都深切地感受到政府信息公开及建设“阳光政府”的至关重要性。由于国家审计（有学者称之为政府审计，本书认为与国家审计同义，故不加区分）机关通过审计掌握其他政府部门的重要信息，而且国家审计的独立性、客观性、公正性及其特有的职能和作用，确保了国家审计结果公告内容能够全面、客观、公正地反映和评价政府部门公共财政管理的过程和结果，从而使审计信息公开成为最重要的政府信息公开。

2001年10月19日，美国审计署主审计长大卫·沃克访问中国的时候，时任国务院总理朱镕基会见了她，客人在介绍情况时提到，他们的一个重要手段就是公开发布审

① 在中国2001年12月11日加入WTO的法律文件中，透明度原则作为一项重要的承诺而被单列出来。因此，遵守世贸组织有关透明度的规定，实行政府信息公开成为我国的一项基本政府义务，也是我国推行政府信息公开的直接压力。

② 2003年SARS病毒蔓延期间，政府最初采取的是相对消极、封锁消息的态度，没有及时、准确地发布，主管官员在大众传媒上公开亮相矢口否认疫情的存在，不实传言滋生蔓延，在短时间内形成强大的社会舆论，结果导致事态恶化到几乎不可控制，社会对SARS病毒产生大规模的恐慌，延误了防疫工作的及时开展。随后，政府采取通过官方渠道每天向社会公众公布一次各地病情的发展和控制情况，让社会公众在第一时间能够全面地了解疫情的发展，遏制了谣言的传播，稳定了社会公众的心理，最终化解了此次危机。

计结果公告。朱总理指出,中国也应该推行这种制度。当年,审计署在向朱镕基总理汇报工作时,朱总理明确指示要尽快实行国家审计结果公告制度。这一事件成为国家审计结果公告制度开始正式实施的直接诱因。审计署根据朱总理的指示,借鉴美国审计署主审计长大卫·沃克的建议,结合我们国家的实际情况,报经国务院批准,在精密准备下,于2002年发布并实施《审计结果公告试行办法》,拉开了我国国家审计结果公告制度建设的序幕。2003年6月,时任审计长李金华向全国人大所作的《关于2002年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,引起了社会各界对审计工作报告的强烈反响,被媒体称为“审计风暴”,说明审计报告契合了公众的呼声和期待,形成了要求认真整改和追究责任的强大社会舆论。2003年7月1日,审计署印发的《审计署2003年至2007年审计工作发展规划》中明确提出“推行审计结果公告制度、充分发挥社会舆论监督作用”,并指出“今后五年将积极推行审计结果公告制度,到2007年力争做到所有审计和专项审计调查项目的结果,除涉及国家秘密、商业秘密及其他不宜对外披露的内容外,全部对社会公告”。在此规划的指导下,2003年12月15日,审计署发布第1号审计结果公告,即“审计署关于防治非典型肺炎专项资金和社会捐赠款物审计结果的公告”。从此,国家审计结果公告第一次进入了公众的视野。

从世界范围来看,积极有效地推行国家审计结果公告制度已成为国际通行做法和保障执政为公、审计为民的重要措施,是审计工作的一个必要程序,甚至有些国家的审计结果报告通过国际互联网在世界任何地方都可以查看到。这种使关系到社会公众切身利益的审计结果公开、透明的做法,维护了社会公众的知情权,是对纳税人知情权的尊重。借鉴国际经验,我国审计署在发布的《审计署2008年至2012年审计工作发展规划》中进一步提出,要坚持审计结果公告制度,不断提高审计工作的开放性和透明性。从审计署公告审计结果内容来看,涵盖了中央国家机关预算与其他财政收支,中央企业财务、资产负债和损益、地方重大跨区域项目、审计整改纠正、移送结案、专门项目、重大自然灾害以及社会捐赠项目等。从公告形式来看,公告发布的频率越来越高,公告程度不断加深,也日益受到广泛关注。在审计署的示范领导下和社会公众的强烈呼吁下,一些地方审计机关也采取多种形式积极推进审计结果公告,并逐步加以规范。尽管近年来我国国家审计结果公告已大有发展,但与世界审计结果透明度较高的国家相比,仍存在较大的差距,诸如审计公告范围小、公告缺乏统一性、公告受制于审计不独立、公告形式尚欠合理、公告缺乏连续性以及公告时效性较差,等等。

学术界对此也作了大量的研究,并提出了一系列解决这些问题的对策:诸如改革现行的行政型审计体制为立法型、独立型、双轨制、监审合一等审计体制、减少国家审计结果公告的审批程序、完善法律法规,等等。这些对策要么缺少可操作性;要么仅仅停留在表象;要么进行激进式变革甚至需要修改《宪法》等顶层设计;要么需要巨大的改革成本不符合国情;要么进行简单的理论推理而缺乏经验支持;要么进行调查问卷存在主观性,致使理论上的研究成果不能为实务上的实施提供进一步的指导。在此,我们必须先对国家层面国家审计结果公告绩效进行实证方面的研究,从总体上检验国家审计结果公告的绩效变化趋势如何,以间接窥视现行行政型审计体制是否适合我国国情?地

方审计机关受上级审计机关和本级政府双重领导,对省级层面国家审计结果公告绩效进行实证方面的研究,检验其变化趋势与国家层面国家审计结果公告绩效变化趋势是否一致?如果不一致,那么是哪些因素影响省级层面国家审计结果公告绩效的发挥呢?在权衡改革现行行政型审计体制与改革影响省级层面审计结果公告绩效的因素难易程度及现实可行性的基础上,找到一条代价最小、成本最少的理性改革之路,便可以实现审计结果公告绩效的提升,从而实现国家治理水平的帕累托改进。对于发挥国家审计结果公告的社会效果、实现国家治理有着重要的意义,为我国审计体制是进行激进性改革还是渐进性改革提供依据。

1.2 研究意义与研究思路

1.2.1 研究意义

(1) 理论意义。

①研究现行行政型审计体制下审计结果公告的绩效为深化国家审计体制改革指明方向。

西方发达国家的政治体制实行的是立法、司法、行政三权分立,其审计体制大多实行的是立法型、司法型、独立型体制。而且从世界各国国家审计体制改革的历程和发展趋势来看,美国于1921年从行政型改为立法型,泰国、瑞典于21世纪初从行政型改为立法型。可见,立法型审计体制是主流的改革目标。我国一些学者经过简单的类比推理研究,也提出改革我国现行的行政型审计体制实行立法型审计体制,这种研究结论适合我国国情吗?因为我国实行的是具体政治制度,即使改为立法型审计体制,也不是真正意义上的西方立法型审计体制,改为立法型审计体制后的国家审计发挥的作用一定比现行的行政型审计体制好的预先假设不免使人产生怀疑。国家审计作为整个社会系统中发挥监控职能的一个子系统,必须放在整个政治体制架构中来考虑。从理论上说,与其他三种审计体制相比,中国的行政型审计体制的独立性缺乏,其绩效如何有待于进一步实证检验。在这时,实证研究现行行政型国家审计结果公告的绩效为深化国家审计体制改革指明方向,为是“推翻现行的行政型审计体制建立立法型审计体制,还是完善现行的行政型审计体制”提供经验支持。

②给相关政府部门今后制定相关政策提供理论依据。

实行国家审计结果公告制度既是履行公共受托责任机制、信息传导机制和反腐败机制的要求,也是衡量一个国家或地区民主与法治程度的标志(宋夏云,2006)。通过对国家审计结果公告绩效及其影响因素的实证研究,可以加强人们在整体上对国家审计理论的认识并根据国家审计实践的发展,不断充实和完善对现阶段国家审计实践有指导意义的各种国家审计理论,逐步确立具有我国特色的国家审计结果公告理论体系。同时,不仅可以检验国家审计结果公告制度是否有效,而且还可以给相关政府部门今后制定审

计结果公告政策提供理论依据。

③完善国家审计结果公告的理论体系。

2013 年是国家审计署及地方审计机关成立 30 周年,“三十而立”,研究国家审计结果公告绩效及其影响因素对于总结已有的国家审计工作得失,完善国家审计结果公告的理论体系,培育公民社会,实现政治国家、经济市场和公民社会的合作治理具有重要的意义。

④缩小社会公众对国家审计结果不合理的期望差距。

无论是实行私有制的资本主义国家,还是实行公有制的社会主义国家,其财产收入要么来源于税收,要么来源于国有企业利润,其实归根到底都是来源于社会公众,即社会公众是其最终所有者。因此,国家审计结果必须对社会公众进行报告。国家审计结果公告在增加社会公众知情权的同时,提高社会公众的法律和权利意识,促进纳税人对国家审计的了解,进而缩小对国家审计结果不合理的期望差距,客观地看待“被审计单位的‘屡审屡犯’和国家审计的‘屡犯屡审’、由‘审计风暴’到‘审计疲劳’的‘审计悖论’以及审计公告制度的局限性”,增强社会公众对政府和审计机关的信任度,从而完善国家审计监督机制,促进国家审计质量的提高,逐渐终结“屡犯屡审”与“屡审屡犯”的无限循环。

(2) 实践意义。

①发挥国家审计结果公告的双向权力制约作用,促进审计结果公告绩效的不断提升。

作为“另一个法庭——社会舆论的法庭”,媒体监督是整个社会民主监督机制中不可缺少的监督形式,已成为社会制度的一部分(Besley and Prat, 2001)。国家审计结果公告的制度安排,在对被审计单位形成要求整改和追求责任的强大社会舆论监督的同时,具备双向权力制约特征,即不仅加强了对其他公共权力运行的监督和制约,而且也强化了对国家审计机关监督权自身运行的监督和制约。国家审计结果公告借助于新闻媒体,实现了审计监督与群众监督、舆论监督和社会监督的有机结合,促进审计查出问题的有效整改和审计建议的良性转化,从而更好地发挥审计监督作用,威慑犯罪和震慑犯罪违法违规行为。在社会舆论监督下,违法分子就会有所顾忌、不法行为就会有所收敛,也会教育广大干部群众,收到“查出一个,教育一片”的效果;国家审计通过对被审计单位的反映某些值得肯定和推广的做法和经验的正面宣传,遵纪守法典型的报道对违法违纪者同样具有震慑和教育作用,有利于发挥“模范”的榜样作用。

②减少信息不对称,促进不同利益群体的利益和谐。

国家审计结果公告为公众参与社会政治活动提供了信息来源,保障了人民群众的知情权,有效地治理“政策截留”,维护社会公众尤其是弱势群体的利益,使社会公众更好地参与到社会监督和管理公共事务上来,推动我国民主法治进程,实现社会的利益和谐,体现了国家审计工作与时代共同进步。另外,国家审计结果公告之后,那些存在同

样问题而没有被公布出来的违规者,成为人们检举揭发的对象,这种自发的监督行为,有效地延伸和扩展了国家审计结果公告的绩效,进一步推动国家审计结果公告的施行。

③实现政府信息优势向公众信息优势转变,有效治理“信息寻租”。

国家审计结果公告改变了国家审计是“政府内部审计”的形象,传递了审计质量、审计独立性、民主法治进程和服务于公众、公众参与等信号,进而向提供高质量“公共产品”的方向发展。国家审计结果公告将政府的沟通模式从“单项沟通”转向“多项沟通”,实现政府信息优势向公众信息优势转变,有利于政府部门行为的公开化,减少公共权力部门搞暗箱操作,从源头上预防和治理腐败,有效地治理“信息寻租”现象。

④提高国家审计质量,发挥“免疫系统”功能。

DeAngelo, L. (1981) 提出审计质量为审计人员发现错误或舞弊与披露错误或舞弊的联合概率。国家审计结果公告的实施,不仅满足社会公众的知情权,而且增加了审计机关的压力。作为国家审计结果公告的主体,如果不能保证国家审计的质量、漏洞百出,那么审计机关的公信力就会丧失殆尽,必将造成恶劣的社会影响。因此,实证研究国家审计结果公告绩效及其影响因素,为完善国家审计结果公告机制提供了理论依据,提出的相关建议将对国家审计结果公告的实践起到指导作用。提高国家审计执行率,进而提高国家审计质量,发挥“免疫系统”功能。

1.2.2 研究思路

本书以党的十八大、十八届三中全会重要思想为指导,坚持以人为本的理念。在全面回顾国内外相关文献的基础上,第一,以组织学习理论、契约经济学理论作为国家审计的理论基础,从公共选择理论、公众参与理论视角对国家审计结果公告进行理论分析。第二,厘清国家审计结果公告在国家治理中发挥作用的内在机理。第三,对国际上四种不同国家审计体制下的审计结果公告制度进行比较,得出对我国有益的经验启示。第四,分别从国家层面、省级层面评价国家审计结果公告的绩效,并进行比较以查看省级层面国家审计结果公告的绩效变化趋势与国家层面是否一致。如果不一致,则对省级层面审计结果公告绩效的影响因素进行研究。第五,提出改进我国审计结果公告绩效的对策建议。第六,得出研究结论、研究不足及进一步研究的方向。

1.3 研究内容与研究方法

1.3.1 研究内容

我国的国家审计结果公告是先有实践,后有理论的。目前,理论研究上的不足制约了国家审计结果公告的发展,为公众有效参与设置了一道不可逾越的门槛。这道门槛的

跨越有待于对国家审计结果公告绩效及其影响因素进行实证研究。具体内容拟从以下几个方面进行研究:

第一部分:引言。介绍选题背景、问题的提出、研究意义、研究思路、研究内容、研究方法、创新点、逻辑主线。

第二部分:国内外相关研究文献综述。梳理并回顾了国内外有关国家审计报告、国家审计结果公告、国家审计信息公开等相关研究成果,多角度、全方位地分析现有的研究成果,并进行了简要的评析。在对主要观点进行梳理总结,分析其研究不足的基础上,提出本书研究的机会空间。

第三部分:国家审计理论基础与国家审计结果公告的理论分析。在大量查阅、研析国内外相关文献的基础上,提出以契约经济学理论、组织学习理论作为国家审计的理论基础,从公共选择理论、公共参与理论视角对国家审计结果公告进行理论分析。

第四部分:国家审计结果公告在国家治理中发挥作用的内在机理。首先,在分析政府扮演角色的演进、国家治理的演进以及国家审计的演进的基础上,指出国家审计是国家治理中专门的经济监督机关。其次,分析国家审计与国家治理、国家审计结果公告与国家治理。再次,分析国家审计结果公告治理功能的实现路径。最后,国家审计结果公告在满足公众知情权的同时,引入公众参与机制,实现自上而下的治理与自下而上的治理相结合,充分发挥国家审计结果公告在国家治理中的作用。

第五部分:国家审计结果公告制度的国际比较及启示。目前,具有代表性的审计体制在国际上主要有立法型、司法型、独立型和行政型四种,与此相对应,也有四种不同的审计结果公告制度。在对比的基础上,提出对我国有益的经验启示。

第六部分:不同层面国家审计结果公告绩效评价以及比较研究。首先,分析国家审计结果公告受众边界的演进,即1983—1995年国家审计结果向国务院报告;1996—2002年国家审计结果向国务院、全国人大常委会报告;2003年至今国家审计结果向国务院、全国人大常委会及社会公众报告。随着国家审计结果公告受众边界的拓展,在社会上产生的影响也是逐渐增大的,2004年的“审计风暴”持续时间之长,参与人数之多,舆论影响之大,便是例证。可见,国家审计结果公告强化了社会公众的权利意识,在一定程度上解决了公众监督政府过程中存在的信息不对称问题,提高了公民政治参与能力。其次,提出国家审计结果公告绩效综合评价方法和评价指标。再次,提出将我国控制论专家邓聚龙教授于1982年创立的灰色系统理论评价国家审计结果公告绩效,分别从国家层面和省级层面评价国家审计结果公告的绩效。最后,比较不同层面审计结果公告绩效评价结果。

第七部分:省级层面国家审计结果公告绩效影响因素研究。建立多元线性回归模型进行回归分析。

第八部分:改进国家审计结果公告绩效的对策建议。根据实证研究结论提出如下建议:在现行的行政型审计体制下,不断完善其内在机制;加大审计公告力度,增强触发

舆论的能力；加大审计问责力度，提高整改问题的效率。最终推动国家审计结果公告绩效的不断提升。

第九部分：研究结论、研究不足及进一步研究的问题。

1.3.2 研究方法

研究方法是实现研究目标的具体手段，本书拟采用交叉学科研究方法、规范研究与实证研究相结合的研究方法、历史分析研究方法、比较研究方法、移植研究方法。

(1) 交叉学科研究方法。

自20世纪50年代以后，自然科学与社会科学之间相互渗透，同一科学系统内各具体学科也相互渗透，彼此利用研究成果，使得原有的科学分支或重新组合，或细分化（徐兴恩，1991）。与这个特点相联系，在研究方法上，出现了将几门学科交叉起来进行研究的趋势。而且当今社会的问题越来越复杂，涉及政治、经济、文化、社会等各种学科领域，很难简单地划分归属于政治的、经济的、文化的、社会的问题，也难以在单一的社会科学学科的框架中得到圆满的解决，必须借助于跨学科的知识来解决。本书结合有关新政治经济学、新制度经济学、现代公共管理学、组织行为学等学科的内容，通过对国家审计结果公告绩效及其影响因素的实证研究，引导国家审计结果公告理论的创新与发展。公众参与理论属于新公共行政学专业领域，而国家审计属于管理学专业领域。根据知识交合创新模式，通过将公众参与理论运用于国家审计结果公告，推动交叉边缘学科的创新与发展。

(2) 规范研究与实证研究相结合的研究方法。

规范研究和实证研究之间是相互补充的。规范研究是以一定的价值判断为基础，运用严密的逻辑推理对国家审计结果公告绩效进行理论描述，解决的是“应该是什么”的问题。实证研究则是运用从统计资料数据或其他资料中得出的结论，对理论描述的结果进行检验，回答的是“是什么”的问题，企图超脱或排斥一切价值判断，研究经济本身的内在规律，并根据这些规律，分析和预测人们经济行为的结果。规范研究要以实证研究为基础，而实证研究也离不开规范研究的指导，需要以规范研究的结论为基础和前提。国家审计是一个理论性和实践性都很强的领域。在本书研究的第七部分“省级层面国家审计结果公告绩效影响因素研究”中，利用规范与实证相结合的研究方法，以形成不唯书、不唯权威、只唯实的学术研究成果。

(3) 历史分析研究方法。

历史是一面镜子。回顾历史，不仅仅是为了回顾历史而回顾历史，而且是从中寻找历史启迪和理论借鉴。美国未来学家阿尔温·托夫勒指出，“如果我们不向历史学习，我们将被迫重演历史”。鲁迅曾提出，“我们看历史，能够据过去以知未来”。历史分析研究法是历史唯物主义的具体体现，现实问题与历史往往具有某些相似之处，历史分析的目的是通过对研究对象的相关社会历史过程的历史资料的搜集、分析和整理，从以前

的得失中吸取经验、得到启示,以完善国家审计制度安排、把握国家审计发展的规律和展望国家审计的未来。通过对国家审计结果公告制度的国际比较,得出对我国有益的经验借鉴。正如杨时展(1997)所说,“一部审计史就是反映国家治乱兴衰的信息学”,从而为我国国家审计制度改革提供历史依据和经验支持。

(4) 比较研究方法。

比较是指根据一定的标准,把彼此有某种联系的事物加以对照,从而确定其相同与相异关系的思维过程。没有比较,就没有鉴别,更谈不上什么分析研究。通过对现象特征进行对比,在综合分析的基础上,从中抽象出一般的科学规律,即得出“同中之异,异中之同”(萧英达,1991)。本书在第五部分的“国家审计结果公告制度的国际比较及启示”中,采用比较研究方法。总结国家审计结果公告发展的规律,挖掘其中的可用价值为完善我国国家审计结果公告提供参考,为我国国家审计制度的改革与创新提供借鉴。

(5) 移植研究法。

移植本义是指把植物连根掘起种到其他地方,后引申为将身体的某一部分,通过手术或其他途径迁移到同一个体或另一个体的特定部位,并使其继续存活的方法。移植研究方法是指借用其他学科的研究方法和理论成果来研究解决本学科具体问题的一种方法。任何一门学科都是开放性与封闭性的统一,都不可能在自我封闭状态下求发展,这在科学综合化趋势占主导地位的今天表现得更为明显(徐兴恩,1991),因此,移植其他学科成熟的研究成果为本学科所用是历史发展的必然。本书在“我国不同层面审计结果公告绩效评价及比较研究”中移植灰色系统决策理论进行研究,克服了现有绩效评价方法的不足,使国家审计结果公告的绩效评价结果更加客观。

1.4 创新点与逻辑主线

1.4.1 创新点

(1) 提出将组织学习理论作为国家审计的理论基础,从公众参与理论对国家审计结果公告进行理论分析。

目前,大多数学者将受托责任理论作为国家审计产生的理论基础。本书提出将组织学习理论作为国家审计发挥建设性作用,实现“免疫系统”的理论基础,分别从单环学习和双环学习进行分析和阐释。另外,大多数学者从知情权理论、受托责任理论等对国家审计结果公告进行理论分析,本书提出从公众参与理论视角对国家审计结果公告进行理论分析,将国家审计结果公告的“信息输出”与公众参与的“信息输入”相结合,充分发挥公众参与的信息反馈作用,实现政府与社会公众的良性互动。

(2) 移植灰色系统决策理论综合评价国家审计结果公告的绩效。

国家审计结果公告绩效的不可观测性使其在现实中很难具体衡量。目前,大多数学者用单一指标来衡量国家审计结果公告的绩效,这种分析方法不利于从整体上把握国家审计结果公告的绩效。而且现用的绩效评价方法存在固有的缺陷和不足,致使目前理论界和实务界都还没有公认的科学评价方法。本书尝试将我国控制论专家邓聚龙教授于1982年创立的灰色系统理论评价国家审计结果公告绩效。灰色系统理论是以“部分信息已知,部分信息未知”的“小样本”、“贫信息”不确定系统为研究对象,它通过“部分”已知信息的生成、开发,提取有价值的信息,实现对系统运行行为、演化规律的正确描述和有效监控,是控制论方法延伸到社会、经济、环境的产物。由于国家审计结果公告绩效评价的影响因素错综复杂且所利用的信息不完备,作为评价对象的国家审计结果公告具有典型的灰色性。因此,移植灰色系统决策理论评价国家审计结果公告绩效,不仅融入了博弈论的思想,体现了现实经济环境中信息不对称的特点,而且对多指标的综合分析不受权数的影响,为国家审计结果公告绩效评价提供了一种有效的解决方法,与现有的绩效综合评价方法相比更客观、准确及实用。

(3) 引入公众参与,服务国家治理主体的多元化。

现有的研究由于没有考虑到社会公众接收到国家审计结果公告后的反馈,致使当前社会作为重要利益相关者的社会公众没有参与到国家治理之中去,无法适应国家治理从一元治理向多元治理转变的发展趋势。同时,现有的研究实现的是自上而下的治理,没有与自下而上的公众参与治理相结合,致使研究结论跟不上实践发展变化的需要,也给国家审计机关突出审计重点及完善审计计划带来诸多不便。因此,本书引入公众参与,作为国家审计结果公告信息的接收方,在国家审计结果公告的发布方与社会公众的相互博弈中,实现政府与社会公众的良性互动及利益的博弈均衡。

(4) 完善现行的行政型国家审计体制。

众所周知,我国现行行政型审计体制的缺陷是客观存在的。在当前审计理论界和实务界一致呼吁改革行政型审计体制并提出“立法论”、“独立论”、“升格论”等一系列改革路径的背景下,由于改革行政型审计体制牵涉到修改《宪法》以及调整国家政治结构等顶层设计,可谓“牵一发而动全身”,改革的难度比较大,且缺乏现实基础。本书通过对国家层面国家审计结果公告绩效的综合评价得知,国家审计结果公告绩效是逐步提升的,表明现行的行政型审计体制是适合我国国情的。从省级层面国家审计结果公告绩效的影响因素实证研究发现,地方审计机关公告审计结果数量与地方审计机关审计结果公告绩效显著正相关,因此,提高地方审计机关公告审计结果的数量以提高地方审计机关审计结果公告的绩效,从而在不改变现行行政型审计体制的前提下,对审计制度进行细微的渐进式改革,便能够实现国家审计结果公告在国家治理中的绩效帕累托改进。

1.4.2 逻辑主线 (如图 1-1 所示)

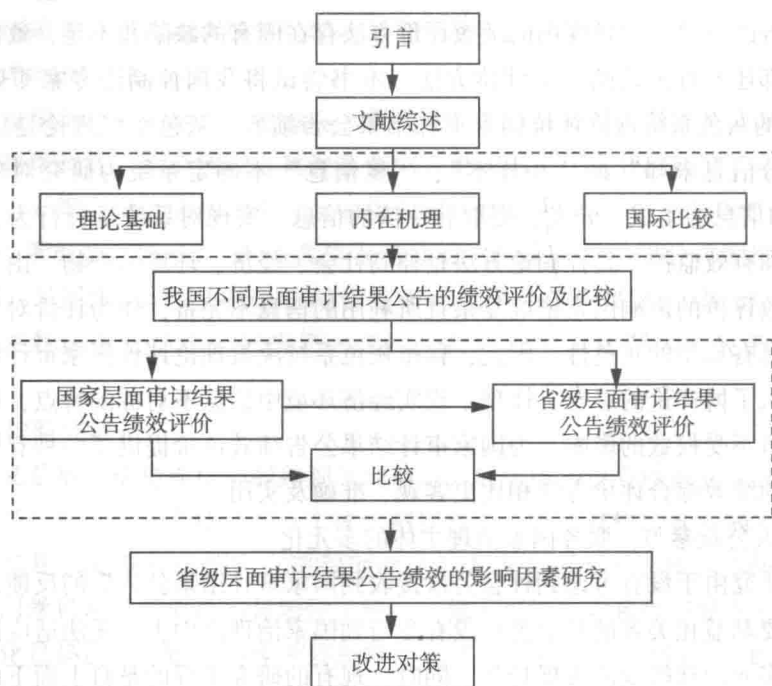


图 1-1 逻辑主线